

В. А. Петренко,

*к. е. н., доцент, завідувач кафедри економіки, управління та адміністрування,
Мелітопольський державний педагогічний університет імені Богдана Хмельницького
ORCID ID: 0000-0002-8792-3769*

DOI: 10.32702/2306-6806.2019.7.69

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОСВІТНЬОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В СФЕРІ ВИЩОЇ ОСВІТИ

V. Petrenko,

PhD in Economics, Associate Professor, Head of the Department of Economics, Management and Administration of the Melitopol Bohdan Khmelnytsky State Pedagogical University

STATE REGULATION OF EDUCATIONAL ACTIVITY IN THE FIELD OF HIGHER EDUCATION

Актуалізовано значення державного регулювання економіки України, розвитку сфери вищої освіти, як передумови забезпечення зайнятості населення. Проаналізовано нормативне поле щодо умов ліцензування освітньої діяльності та процедур проведення ліцензування та акредитації закладів вищої освіти, спеціальностей, освітніх програм. Узагальнено важелі впливу на складові діяльності та об'єкти контролю суб'єктів господарювання, що впроваджують діяльність, яка підлягає ліцензуванню. Визначено послідовність етапів отримання ліцензії закладом освіти. Вказано на зв'язок процесів ліцензування та акредитації на прикладах сфери вищої освіти. Проаналізовано практичні механізми ліцензування та акредитації закладів освіти, спеціальностей вищої освіти та освітніх програм у динаміці змін умов ліцензування та реформування галузі освіти в цілому. Запроваджено періодизацію часу із сталими умовами ліцензування складових сфери вищої освіти.

The significance of the state regulation of the Ukrainian economy, the development of the sphere of higher education as a prerequisite for ensuring employment of the population has been updated. The normative field concerning the conditions of licensing of educational activity and procedures of licensing and accreditation of institutions of higher education, specialties, educational programs is analyzed. The levers of influence on the components of activity and objects of control of the subjects of economic activity introducing activity which is subject to licensing are generalized. The sequence of stages of obtaining a license by the educational institution is determined. It is indicated on the connection of the processes of licensing and accreditation on examples of the sphere of higher education. The practical mechanisms of licensing and accreditation of educational institutions, specialties of higher education and educational programs in the dynamics of changes in licensing conditions and reform of the education sector as a whole are analyzed. The periodization of time with the stable licensing conditions of the constituent parts of higher education is introduced.

Ключові слова: державне регулювання економіки, умови ліцензування закладів освіти, спеціальностей, освітніх програм, ліцензія, акредитація.

Key words: state regulation of economy, licensing conditions of educational institutions, specialties, educational programs, license, accreditation.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Розвиток економіки країни, окремих галузей та суб'єктів господарювання визначено ціллю реформ, що тривають в Україні. Загальне спрямування на розвиток набуває формалізованих вимірів, які і стають безпосередньою метою реформ і слугують одночасно індикаторами досягнення результату через систему показників. Такими результатами широко вважаються загальна зайнятість працездатного населення, яка вимірюється рівнями зайнятості та безробіття. Рівень життя населення, який опосередковано визначається через розмір валового внутрішнього продукту, як правило на одного

мешканця чи одиницю території. До наступних вимірів економічного розвитку відносять купівельну спроможність, яка контролюється через розміри середньої заробітної плати, вартість споживчого кошика, вартості енергоносіїв та цілу систему макро- та мікроекономічних цілей та показників, що їх визначають.

Забезпечення зайнятості населення відбувається за рахунок створення нових робочих місць, пенсійних механізмів та через підготовку, відповідно потребам і перспективам розвитку країни, кваліфікованих кадрів, що вимагає розвитку системи освіти. Саме тому важливим завданням є дослідження стану розвитку системи освіти, визначення механізмів державного впливу на її розвиток.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ І НА ЯКІ СПИРАЄТЬСЯ АВТОР, ВИДІЛЕННЯ НЕ ВИРІШЕНИХ РАЇШЕ ЧАСТИН ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ, КОТРИМ ПРИСВЯЧУЄТЬСЯ ОЗНАЧЕНА СТАТТЯ

Розвиток системи освіти — це багатокомпонентний процес, який обумовлено історичними змінами розвитку країни в цілому, галузі освіти зокрема. В історичному минулому питання регулювання розвитку галузі освіти, механізми державного впливу, процедури ліцензування досліджувалися багатьма вченими. Зокрема актуальними факторами впливу на вектор розвитку галузі освіти за висновками Третяка Г.С. є залежність від політичної спрямованості [10, с. 6] керівників профільних галузі виконавчих органів влади.

Ліцензування в Україні визначено однією з функцій державного управління, тобто одним із найбільш загальних засобів впливу держави на учасників сфери вищої освіти [11]. Проте за слушними висновками Зубчик О.А. зміст такого впливу та його наслідків для об'єктів, у відношенні яких він здійснюється, належним чином не розкривається [6]. Белова Л.О., Потій О.В. особливу увагу приділяють онтологічним моделям предметної сфери механізмів ліцензування освітньої діяльності та акредитації освітньої програми [7].

На невідповідність процесів ліцензування принципам державного регулювання вказує Дерев'янко Б.В. [8]. Ліцензування виступає як засіб впливу держави на діяльність навчальних закладів аж до скорочення їх кількості. За основу дослідження обрано нормативну документацію щодо процесу ліцензування. Висновки будуються через пропозиції усунення окремих умов ліцензування і "наголошено на необхідності обов'язкового залишення інших ліцензійних умов" [8, с. 176].

Зверева Ю.Г. актуалізує необхідність дослідження саме "проблем адміністративної процедури у сфері ліцензування" [9, с. 118], проте зміст аналізу зведено до визначення понять "ліцензування" та "адміністративні процедури" за джерелами адміністративного права без дослідження практичних аспектів реалізації норм.

Таким чином, визначено, що питання державного регулювання розвитку закладів освіти досліджено головним чином на рівні теорії тлумачення окремих категорій, законодавчих норм і потребують тісного аналізу практичних аспектів застосування умов ліцензування закладів освіти, спеціальностей, освітніх програм у сучасному вимірі з урахуванням динаміки розвитку нормативного поля, формулювання нових цілей і завдань, що постають перед системою освіти.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є дослідження умов ліцензування системи освіти як на рівні теорії, так і показати практичні складові застосування постійно змінних нормативів щодо ліцензування та акредитації, що діють у галузі освіти, зокрема вищої.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ З ПОВНИМ ОБГРУНТУВАННЯМ ОТРИМАНИХ НАУКОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ

Для створення умов, стимулювання розвитку всіх суб'єктів економічних відносин, дотримання балансу інтересів держава впроваджує законодавчу, виконавчу, судову діяльність, що в комплексі дій отримало назву державного регулювання економіки. Зміст державного регулювання економіки досягається системою організаційних, економічних, фінансових та управлінських засобів та інструментів. Одним з таких інструментів, що активно використовується для контролю діяльності закладів освіти є ліцензування та акредитація спеціальностей, рівнів, освітніх програм. Причому принцип пріоритетності захисту прав, законних інтересів, життя і здоров'я людини, навколишнього природного середовища, захисту обмежених ресурсів держави та забезпечення безпеки держави, передбачає, що ліцензування виду господарської діяльності застосовується лише до такого виду, провадження якого становить загрозу порушення прав, законних інтересів громадян, життю чи здоров'ю

людини, навколишньому природному середовищу та/або безпеці держави, і лише у разі недостатності інших засобів державного регулювання [1].

Аналіз законодавчого поля щодо нормування процесів ліцензування сфери вищої освіти в Україні показав, що діє два Закони України, які визначають зміст, загальні правила ліцензування освітньої діяльності. Це Закони України "Про ліцензування видів господарської діяльності" [1] та "Про вищу освіту" [2].

Закон "Про ліцензування видів господарської діяльності" [1] регулює суспільні відносини у сфері ліцензування видів господарської діяльності, визначає виключний перелік видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, встановлює уніфікований порядок їх ліцензування, нагляд і контроль у сфері ліцензування, відповідальність за порушення законодавства у сфері ліцензування видів господарської діяльності. Аналіз принципів державної політики у сфері ліцензування показав, що вимоги ліцензійних умов мають бути однозначними, прозорими та виключати можливість їх суб'єктивного застосування органами ліцензування чи ліцензіатами (стаття 3) [1]. Особливості ліцензування освітньої діяльності визначаються спеціальними законами у сфері освіти, проте механізм їх дії і важелі впливу та контролю з боку органу ліцензування є типовими для всіх видів діяльності, що підлягають ліцензуванню і утворюють систему впливу на суб'єкта господарювання (рис. 1).

Відповідно до статті 24 Закону України "Про вищу освіту" освітня діяльність у сфері вищої освіти провадиться закладами вищої освіти, науковими установами (для підготовки фахівців ступеня доктора філософії) на підставі ліцензій, які видаються центральним органом виконавчої влади у сфері освіти і науки — Міністерством освіти і науки України у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України [2].

Визначено, що передатиме отриманню ліцензії проведення ліцензійної експертизи Національним агентством із забезпечення якості вищої освіти. За результатами експертизи заклад освіти отримує експертний висновок, що надається до міністерства, яке ухвалює рішення про видачу ліцензії. Рішенням може бути відмова у наданні ліцензії з відповідними аргументами (див. рис. 2). Необхідно зазначити, що ліцензії видаються за кожною спеціальністю окремо.

Державну політику у сфері вищої освіти реалізує центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки [2] — Міністерство освіти і науки України (МОНУ). Освітня діяльність закладів вищої освіти, що провадиться з метою забезпечення здобуття вищої, післядипломної освіти і задоволення інших освітніх потреб здобувачів вищої освіти та інших осіб реалізується на основі ліцензії, яку видає МОНУ. Ліцензуванням називається процедура визнання спроможності юридичної особи провадити освітню діяльність за певною спеціальністю на певному рівні вищої освіти відповідно до стандартів освітньої діяльності — до встановлених вимог.

Періодичну перевірку відповідності вимог надання освіти до фактичних можливостей навчального закладу називають акредитацією. Встановлено, що акредитації може підлягати як навчальний заклад так і спеціальність або освітня програма. Акредитація вищих навчальних закладів — це офіційне визнання їх права здійснювати свою діяльність на рівні державних вимог і стандартів освіти. За результатами акредитації вищому навчальному закладу надається право присвоювати випускникам кваліфікацію певного рівня і видавати диплом установленого державою зразка.

Таким чином, визначено, що необхідною умовою присвоєння кваліфікації та видачі диплома є проходження навчальним закладом, спеціальністю програмою процедури ліцензування, як передумови набору здобувачів та наступної акредитації, яка фактично є експертною дотримання закладом освіти ліцензійних умов протягом підготовки здобувачів. Причому між цими заходами проходить час, що максимально дорівнює часовому відрізку виконання всіх складових підготовки здобувача освіти.

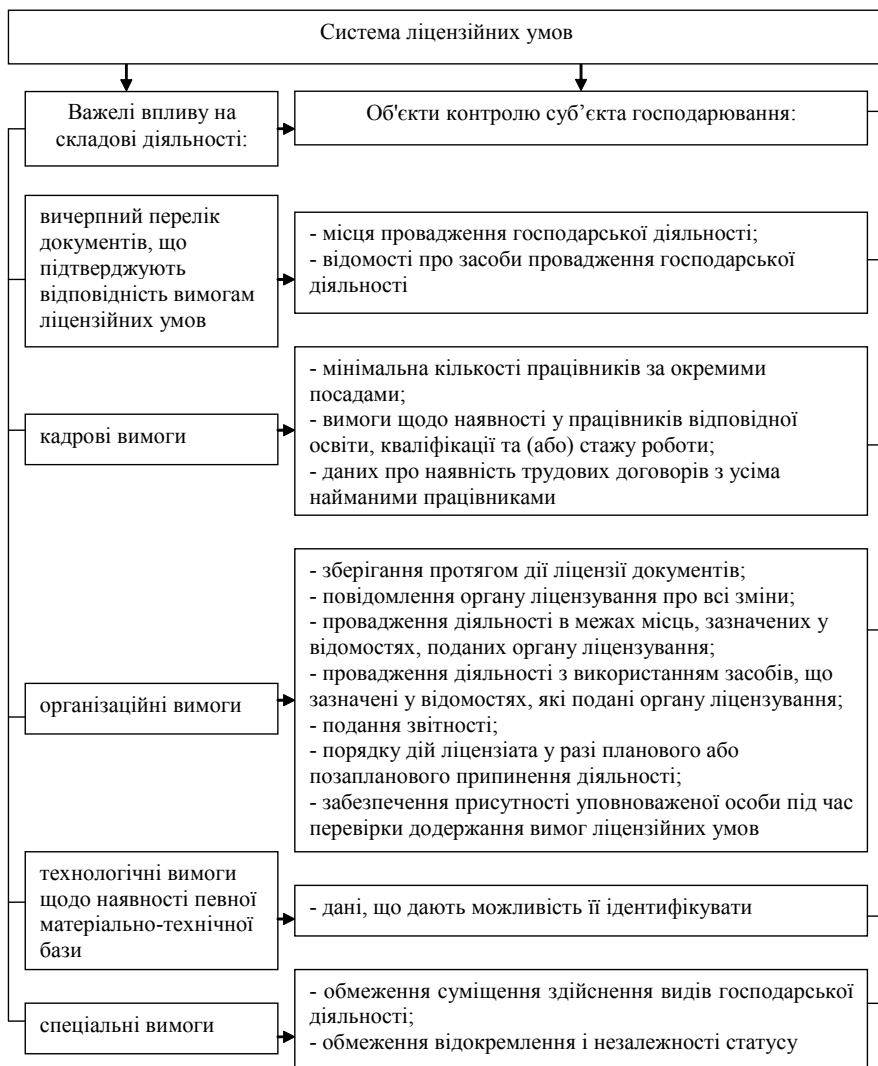


Рис. 1. Вимоги ліцензійних умов до суб'єкта господарювання

Джерело: складено автором.

Підготовка здобувачів освіти відбувається безперервно та паралельно з реформою системи освіти. Зміст реформи періодично спонукає до зміни у вимогах до складових забезпечення освітньої діяльності, окремі з яких за своїм змістом істотно впливають на можливість отримання ліцензії або проходження акредитації.

За сукупним впливом на умови ліцензування та акредитації виділено три періоди реформування системи освіти: перший до 2017 року, другий період з 2017 по 2018 роки, третій — з 2018 року. Отримана вперше ліцензія на провадження освітньої діяльності за певною спеціальністю в першому періоді вимагатиме від закладу освіти проходження акредитації в другому періоді або в третьому. Ліцензія, отримана на провадження освітньої діяльності протягом другого періоду, вимагатиме акредитації, очевидно, в третьому періоді. І ліцензія третього періоду потребуватиме акредитації вже після 2018 року.

Кожному з трьох визначених періодів характерні нові вимоги проходження ліцензування, а відповідно і акредитації. Причому, якщо аналізувати умови ліцензування, що почали діяти з 2017 та 2018 років [3], то вони, без прогнозу майбутніх змін, не містять процедурних труднощів. Ліцензіат подає необхідний перелік документів із самоаналізу у встановленому порядку, проходить перевірку відповідності змісту поданих документів і отримує ліцензію при виконанні вимог. І зовсім інший характер впливу отримала процедура акредитації, оскільки заклади освіти опинилися в стані,

коли почали миттєво діяти нові умови, що докорінним чином змінили вимоги, передусім щодо кадрового складу науково-педагогічних працівників, що забезпечують спеціальності, освітні програми.

Аналіз показав, що практично утворилася ситуація, за якою ліцензію заклад освіти отримував за одним набором вимог, а проходити акредитацію, як передумову надання дипломів здобувачам освіти, — за іншими. Такий стан можна цілком класифікувати як такий, що суперечить логіці розвитку освіти в Україні, не послідовній політиці держави у сфері вищої освіти. Адже відсутнє сприяння сталому розвитку суспільства шляхом підготовки конкурентоспроможного людського капіталу та створення умов для освіти протягом життя; державній підтримці підготовки фахівців з вищою освітою для пріоритетних галузей економічної діяльності, напрямів фундаментальних і прикладних наукових досліджень, науково-педагогічної, мистецької та педагогічної діяльності; державній підтримці освітньої, наукової, науково-технічної, мистецької та інноваційної діяльності університетів, академій, інститутів, коледжів [2]. Подібного висновку доходить і Кашперський О., який одну з головних проблем у сфері ліцензування визначає небажанням суб'єктів ліцензування виконувати в повному обсязі передбачені законодавством положення. Органи виконавчої влади, здійснюючи ліцензійне провадження, перекручують ліцензійні умови, встановлюють власні вимоги або ж не виконують умов, визначених законом [5, с. 116].

На неможливість забезпечення рівності при отриманні ліцензії суб'єктами господарювання незалежно від організаційно-правової форми чи форми власності наголошував В. Бахрушин. Щодо університетів застосовується інструмент ліцензування для обмеження конкуренції. Дотримання норм очевидно стає неможливим, якщо орган ліцензу-



Рис. 2. Схема послідовності дії процедури видачі ліцензії на провадження освітньої діяльності

Джерело: складено автором.

вання, одночасно, виконує функції засновника більшої частини суб'єктів ліцензування [4].

Аналіз вимог щодо ліцензування освітньої діяльності та акредитації 2017 р. та 2018 р. [3], показав значне посилення вимог як до груп викладачів, що були задіяні (акредитація) або планують залучатися (ліцензування) в забезпеченні навчального процесу. Зокрема розширено та набув уточнення перелік видів і результатів професійної діяльності особи за спеціальністю, який застосовується до визнання кваліфікації, відповідної спеціальності. З'явилися часові обмеження щодо прийняття окремих критеріїв, зокрема публікацій у виданнях, що індексуються у міжнародних базах даних тощо.

Набули розвитку кількісні обмеження щодо кадрового складу, який прив'язано новими ліцензійними умовами до кількості здобувачів освіти за спеціальністю, освітньою програмою. Узагальнивши ці зміни, зроблено висновки про спонукання регулюючого органу сфери освіти збалансувати кількісне співвідношення науково-педагогічного складу, що працює за спеціальністю та здобувачів освіти за цією ж спеціальністю. Причому навчальним закладам потрібно або збільшувати чисельність викладацького складу із відповідністю зазначеним критеріям або зменшувати кількість здобувачів освіти. Швидко змінити жоден компонент кількісно або якісно практично не можливо. В межах одного населеного пункту залучити до роботи в навчальних закладах на основні місця роботи одночасно співробітників немає звідки. Іти шляхом скорочення студентського контингенту через відмову від прийому до навчального закладу — поставити під загрозу існування закладу освіти в цілому як через скорочення контрактного набору, що виступає джерелом фінансування закладу освіти, так і через низьку загальну кількість студентського контингенту в закладі освіти.

Окремо необхідно виділити обмеження стосовно врахування науково-педагогічного працівника до забезпечення кадрових вимог за різними спеціальностями. Такі зміни вмістилися у появі нових інституціональних одиниць та вимог до них. Ними є "групи забезпечення" освітніх програм в межах спеціальності, "проектні групи", "керівник проектної групи" тощо.

ВИСНОВКИ З ПРОВЕДЕНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ЦЬОМУ НАПРЯМІ

Узагальнивши умови ліцензування та акредитації освітньої діяльності в динаміці їх змін необхідно відзначити загальне посилення вимог до складових забезпечення такої діяльності. Найбільш впливові зміни стосувалися комплексу вимог до кадрового складу навчальних закладів. Враховуючи плінність подій державного регулювання та контролю — ліцензування та акредитації реформи в окремих випадках унеможливають планомірність розвитку закладу освіти і присвоєння кваліфікації здобувачам. Такий стан суперечить Законам, що регламентують умови державного регулювання видів господарської діяльності, зокрема ліцензування закладів вищої освіти.

Аналіз практичних механізмів розвитку умов ліцензування в контексті реформування галузі освіти показав, що не тривалий час не впроваджувало діяльність Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти, тому потребує подальшого дослідження розвитку умов ліцензування при сформованості і дієвості всіх регулюючих та контролюючих інституцій в Україні.

Література:

1. Закон України Про ліцензування видів господарської діяльності: за станом на 01.07.2019 [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-19>
2. Закон України Про освіту: за станом на 20.12.2018 [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>
3. Ліцензійні умови впровадження освітньої діяльності: станом на 10 травня 2018 року [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1187-2015-p>

4. Бахрушин В. Ліцензування освітньої діяльності — куди рухаємось? [Електронний ресурс] / Освітня політика. — Режим доступу: <http://education-ua.org/ua/articles/465-litsenzuvannya-osvitnoji-diyalnosti-kudirukhaemosya>

5. Кашперський О. Поняття та юридичний зміст ліцензування в Україні / О. Кашперський / Вісник Академії управління МВС. — 2009. — № 3. — С. 114—123.

6. Зубчик О.А. Ліцензування як форма контролю та інструмент державного управління в сфері вищої освіти / О.А. Зубчик // Менеджер. — 2016. — № 1. — С. 71—79.

7. Белова Л.О. Онтологічні виміри якості вищої освіти в контексті механізмів ліцензування освітньої діяльності та акредитації освітніх програм / Л.О. Белова, О.В. Потій // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. — 2015. — № 1. — С. 30—36.

8. Деревянко Б.В. Ліцензування як засіб регулюючого впливу держави на діяльність навчальних закладів / Б.В. Деревянко // Форум права. — 2011. — № 4. — С. 167—178.

9. Зверєва Ю.Г. Актуальні питання щодо вирішення проблем адміністративної процедури у сфері ліцензування суб'єктів господарювання / Ю.Г. Зверєва // Журнал східноєвропейського права. — 2014. — № 2. — С. 118—122.

10. Третяк Г.С. Державне регулювання економіки та економічна політика [Текст]: навч. посіб. / Г.С. Третяк, К.М. Бліщук. — Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2011. — 128 с.

11. Чечель О. Принципи та механізми державного регулювання економіки [Електронний ресурс] / О. Чечель // Науковий вісник. — 2014. — Вип. 13. — Режим доступу: http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik13/fail/Chechel.pdf

References:

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (2015), The Law of Ukraine "On licensing of types of economic activity", available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-19> (Accessed 01 July 2019).
2. The Verkhovna Rada of Ukraine (2017), The Law of Ukraine "About education", available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19> (Accessed 20 December 2018).
3. Cabinet of Ministers of Ukraine (2015), "Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "Licensing conditions for the implementation of educational activities"", available at: <http://zakon.rada.gov.ua> (Accessed 10 May 2018).
4. Osvitnia polityka (2015), Bakhruhyn V. "Licensing educational activities — where do we move?", available at: <http://education-ua.org/ua/articles/465-litsenzuvannya-osvitnoji-diyalnosti-kudirukhaemosya>, (Accessed 15 July 2019).
5. Kashpers'kyj, O. (2009), "The concept and legal content of licensing in Ukraine", Visnyk Akademii upravlinnia MVS, vol. 3, pp. 114—123.
6. Zubchik, O. A. (2016), "Licensing as a form of control and a tool for public administration in the field of higher education", Menedzher, vol. 1, pp. 71—79.
7. Bielova, L. O. and Potij, O. V. (2015), "Ontological dimensions of the quality of higher education in the context of licensing educational activities and accreditation of educational programs", Visnyk Natsional'noi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy, vol. 1, pp. 30—36.
8. Derevianko, B. V. (2011), "Licensing as a means of regulating government influence on the activity of educational institutions", Forum prava, vol. 4, pp. 167—178.
9. Zvierieva, Yu. H. (2014), "Topical issues concerning solving administrative procedure problems in the field of licensing of business entities", Zhurnal skhidnoevropejs'koho prava, vol. 2, pp. 118—122.
10. Tretiak, H. S. (2011), Derzhavne rehuliuвання ekonomiky ta ekonomichna polityka: navch. posib. [State regulation of the economy and economic policy: a manual], LRIDU NADU, L'viv, Ukraine.
11. Chechel, O. (2014), "Principles and mechanisms of state regulation of the economy", Naukovyj visnyk, no. 13, available at: http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik13/fail/Chechel.pdf (Accessed 15 July 2019).

Стаття надійшла до редакції 15.07.2019 р.